



*Ministero dell'Istruzione,  
dell'Università e della Ricerca  
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari*

Roma, 2 novembre 2017

Alla cortese attenzione dell'On. Ministro Valeria Fedeli  
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Al Presidente della V Commissione On. Francesco Boccia  
Camera dei Deputati

Al Presidente della V Commissione  
On. Giorgio Tonini Senato della Repubblica

Alla Presidente della VII Commissione  
On. Flavia Piccoli Nardelli Camera dei Deputati

Al Presidente della VII Commissione  
On. Andrea Marcucci Senato della Repubblica

e p.c.

Al Capo Dipartimento prof. Marco Mancini  
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Direttore Generale Dott.ssa Maria Letizia Melina  
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

LORO SEDI

**OGGETTO: PARERE RIGUARDANTE LE DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL  
BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE, LEGGE DI STABILITÀ 2018**

Adunanza n. 10 del 2 e 3 novembre 2017

IL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI

VISTO il DDL n. 2960/2017 recante le disposizioni in materia di bilancio di previsione dello Stato per il 2018 e per il bilancio pluriennale 2018-2020, in particolare gli artt. 55, 56, 57;

RICHIAMATO il “*Parere riguardo le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di Stabilità 2017*” deliberato all’unanimità il 16 novembre 2016 da questo CNSU;

VISTI gli artt. 55 “*scatti stipendiali dei professori universitari*”; 56 “*assunzione di nuovi ricercatori nelle Università e negli Enti Pubblici di Ricerca*”; 57 “*incremento del fondo per il diritto universitario e delle borse di dottorato*”;

VISTO l’atto del Governo n. 377, “*Schema di decreto legislativo recante riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione*”;

VISTA la legge 2 agosto 1999 n. 264, recante “*Norme in materia di accessi ai corsi universitari*”; VISTO il Decreto Ministeriale 12 dicembre 2016 n. 987, “*Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari*”;

VISTA l’ordinanza del Tar Lazio che ha sospeso il numero programmato nei corsi di laurea della Facoltà di Studi Umanistici all’Università di Studi di Milano;

RICHIAMATA “L’interrogazione circa la destinazione delle risorse previste dal Decreto Legge n. 104/2013 al Fondo Integrativa Statale” approvata dal CNSU nell’adunanza n. 5 del 9 e 10 marzo 2017;

RICHIAMATA la mozione circa “l’impatto negativo del regime di impunità IVA sui bilanci degli enti regionali per il diritto allo studio” approvato nella seduta odierna;

RICHIAMATA la mozione riguardo il metodo di selezione e di finanziamento del progetto “*Human Technopole*” dell’adunanza n.18 del 2 e 3 marzo 2016;

RICHIAMATO il “*Parere riguardo le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Legge di Stabilità 2017*” dell’Adunanza del 16 novembre 2016;

RICHIAMATI il parere approvato nella seduta del 9 e 10 marzo “*Parere sul nuovo sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria. Atto del Governo n. 377*” e la mozione approvata nella seduta del 20 e 21 aprile 2017 “*Mozione circa l’attuazione del riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria*”;

RITENUTO di dover esprimere un parere sul D.d.l. Legge di Bilancio 2018, in particolare sul Capo IX, rubricato “*Misure per l’Istruzione e l’Università*”;

CONSIDERATO che dopo anni in cui è stato registrato un calo di immatricolati ed iscritti, quest’anno si è verificato, per il secondo anno, un calo del numero di laureati;

CONSIDERATA la situazione drammatica del diritto allo studio in Italia, in cui a causa dei finanziamenti insufficienti migliaia di studenti idonei non hanno ricevuto negli scorsi anni la borsa di studio;

CONSIDERATA la perdita di più di 12000 docenti dal 2008 al 2017, come certificato dal CUN, a causa delle drastiche riduzioni del Fondo di Finanziamento Ordinario e le notevoli limitazioni al turnover;

CONSIDERATO che la VQR non è un criterio idoneo per la ripartizione dei fondi a sostegno del piano di reclutamento e che tuttora incontra la forte contrarietà delle comunità scientifiche per i criteri su cui si basa;

CONSIDERATO che l'assegnazione premiale, in questo contesto di sotto finanziamento, acuisce la differenziazione tra atenei ritenuti d'eccellenza e quelli che invece non sono considerati virtuosi, compromettendo ulteriormente l'omogeneità del sistema universitario e contribuendo ad abbassare la sua qualità media;

CONSIDERATO che la norma contenuta nella Legge di Bilancio 2016 inerente i c.d. "*Super Dipartimenti*" rischia di acuire le sperequazioni territoriali e tra aree disciplinari che potrebbero impoverire gli Atenei del Sud e delle aree più periferiche del Paese, inserendo, inoltre, dannose sperequazioni tra i diversi Dipartimenti interni ad uno stesso Ateneo, spesso slegate dalle effettive politiche e necessità dell'Ateneo.

#### **FORMULA A MAGGIORANZA IL SEGUENTE PARERE**

Dal DDL presentato alle Camere emerge, come già aveva fatto presente questo CNSU in occasione della scorsa Legge di Bilancio, un apprezzabile intento di correggere la direzione politica degli ultimi anni, attraverso nuovi investimenti in settori cruciali per il sistema universitario nel suo complesso, quali il reclutamento ed il diritto allo studio. Tuttavia si rileva come i suddetti investimenti risultino ancora ben lontani dal risolvere alcuni problemi strutturali del sistema universitario.

Il capitolo relativo al diritto allo studio, di cui all'art. 57 del DDL, è in questo senso esemplare: il nostro Paese è uno degli ultimi in Europa relativamente al numero di iscritti, e la scarsa disponibilità di risorse destinate al diritto allo studio è certamente una delle cause principali. A ciò si aggiunge una contribuzione che è tra le più gravose d'Europa: nell'anno 2015-16 la contribuzione media ha superato i 1.200 euro annui, rispetto ad una media di 300 euro in Francia e la gratuità raggiunta in quasi tutti i Lander della Germania (Secondo fonte Eurydice). Una differenza questa non da poco, se consideriamo che il nostro sistema universitario si finanzia sempre più attraverso il gettito proveniente dalla contribuzione studentesca che pesa quasi il 25% sul totale del FFO. Questo Consiglio ritiene che la direzione da seguire sia quella di aumentare in maniera cospicua il fondo di finanziamento ordinario, in modo tale da poter ridurre sensibilmente la contribuzione studentesca e poter estendere la no-tax area istituita con la Legge n. 232/2016, al fine di garantire l'accesso all'Università ad una platea ben più ampia di studenti.

Questo appare fondamentale anche nell'ottica dell'implementazione delle strutture didattiche a servizio della compagine studentesca, indispensabili per evitare l'abuso dei corsi ad accesso programmato locali, dannosi in un contesto in cui il dato sulle immatricolazioni è sensibilmente

inferiore rispetto al passato; basti pensare che nell'anno accademico 2002/2003 il 72% degli studenti che avevano conseguito la maturità si iscriveva all'università mentre nel 2015/2016 solamente 1 su 2; soprattutto alla luce dei recenti casi, tra cui spicca quello di Studi Umanistici dell'Università degli Studi di Milano, che ha messo in dubbio la legittimità dei numeri programmati fuori dai requisiti dell'art. 2 della legge n. 264/1999. In un quadro già particolarmente negativo a pesare sono, inoltre, alcune scelte politiche sbagliate che tendono a disperdere i già esigui investimenti fatti nel settore della formazione universitaria: una di queste è quella relativa all'istituzione delle c.d. "superborse" per il merito e la mobilità, di cui già nel precedente parere sulla Legge di Bilancio, il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari ne aveva chiesto l'abrogazione, i cui fondi previsti per il 2017 erano di 6 milioni di euro, per il 2018 di 13 milioni e nel 2019 di 20 milioni, cui vanno aggiunti 2 milioni di euro per il funzionamento della cosiddetta "Fondazione Articolo 34" nel 2017 e 1 milione di euro dal 2018 in poi. Un'altra misura che questo Consiglio ribadisce essere errata è quella relativa alle "Cattedre Natta", istituite dalla Legge 208/2015, il cui fondo istituito dall'articolo 1, comma 207, dovrebbe essere destinato alla quota base del finanziamento ordinario.

In merito all'art. 57 il Consiglio accoglie quindi con favore l'incremento del Fondo Integrativo Statale per la concessione delle borse di studio, iscritto nello stato di previsione del MIUR, di 10 milioni di euro. Tuttavia ritiene doveroso sottolineare quanto segue:

- Il timido incremento del FIS risulta essere ancora lontano dal soddisfacimento totale del fabbisogno della platea degli studenti idonei a ricevere la borsa di studio. Secondo gli ultimi dati ufficiali, riferiti all'anno accademico 2015-16, pur influenzato in negativo dall'assenza di un veloce adeguamento delle soglie ISEE che aveva sbalzato fuori una grossa fetta di idonei, i non beneficiari sono il 6,4% del totale, corrispondente a oltre 3mila studenti. Infatti, considerando il finanziamento aggiuntivo delle Regioni, con questo incremento del FIS si otterrebbero soltanto circa 4.000 borse di studio in più, mentre gli idonei torneranno a superare quota 180.000 (nel 2015/2016 per via della riforma ISEE erano crollati a 147mila).

- La quota di idonei alla borsa di studio nel nostro Paese oscilla tra il 9% e l'11%, contro il 40% di Francia e il 25% della Germania: è pertanto auspicabile un investimento che abbia la capacità di avvicinarci ai livelli europei, programmando investimenti cospicui, anche su base pluriennale.

Questo Consiglio ritiene che nei prossimi anni sia utile che i fondi destinati alle c.d. "superborse" per il merito e la mobilità siano fin da subito reindirizzati nel FIS e chiede che, pertanto, la norma in questione sia definitivamente abrogata. Un finanziamento mediamente consistente come questo, in un momento in cui esistono ancora studenti idonei alla borsa - ma non beneficiari per via dell'assenza dei fondi - non ha senso che sia riservato a una ristrettissima platea di studenti, per di più attraverso una serie di criteri difficilmente riconducibili al quadro legislativo esistente sul diritto allo studio a partire dai principi costituzionali.

Un altro elemento che questo Consiglio ritiene utile sottolineare riguarda il 3% dei fondi confiscati alle mafie, che dovrebbe confluire ogni anno nel FIS, secondo quanto disposto dal D.L. n. 104/2013 convertito dalla Legge dello Stato n. 128/2013: questo non accade dall'anno in cui è stata approvata la norma. Il CNSU ritiene pertanto necessario attingere da questo fondo per sostenere maggiormente il diritto allo studio.

Il Consiglio propone inoltre di riallocare all'interno del FIS le giacenze risultanti dalla mancata spesa del fondo "Bonus Cultura" per coloro che hanno compiuto la maggiore età, nell'anno 2016, fondo previsto dall'art.1 comma 979 della Legge 28/12/2015 n.208.

Inoltre, si ritiene che dovrebbe essere previsto uno specifico finanziamento del Fondo Integrativo Statale per le borse di studio per evitare le difficoltà finanziarie degli enti e l'inasprimento del costo dei servizi volto a sostenere la modifica del regime di imponibilità IVA. Infatti, il regime di imponibilità IVA introdotto dall'articolo 2-bis, comma 1, del DL 50/2017 ha avuto un impatto negativo sui bilanci degli enti regionali con ripercussioni negative sui costi affrontati dagli studenti.

Inoltre, si ritiene debbano essere previsti dei fondi aggiuntivi nel Fondo Integrativo Statale volti a garantire la copertura dei servizi per il diritto allo studio anche per gli studenti che, accedendo ai percorsi formativi per l'integrazione dei 24 CFU, potranno prorogare di un semestre la durata normale del corso normale ad ogni fine connesso alla posizione di studente in corso, ai sensi dell'art. 4 DM 616/2017.

In merito al comma 3 dell'art. 57 si accoglie positivamente l'incremento dei fondi destinati all'aumento dell'importo delle borse di dottorato, ferme da dieci anni ed erose dal progressivo incremento delle aliquote che in pochi anni le ha portate al 34.23% (2018). Si auspica che gli investimenti a sostegno dei percorsi di dottorato siano ulteriormente implementati, al fine di garantire la completa esenzione delle tasse per i dottorandi borsisti.

In merito all'art. 55 "Scatti stipendiali dei professori universitari", il CNSU accoglie in linea di principio il provvedimento, ma manifesta contrarietà in merito alla previsione del criterio premiale alla base della corresponsione degli scatti stessi. Il Consiglio ritiene infatti assolutamente errato questo criterio: la natura dello scatto dovrebbe essere universale, legata al progredire dell'anzianità e non ad un presunto merito, scelto discrezionalmente dagli atenei, che avrebbero in questo modo la possibilità di fare un uso distorsivo della premialità per ricondurre le risorse ai propri bilanci. Infatti la norma specifica che in caso di mancata attribuzione della classe, tale somma rimarrà nella disponibilità dell'ateneo. Questo Consiglio ritiene necessario evitare la possibilità che si generi un meccanismo di questo tipo, attraverso l'eliminazione di ogni criterio premiale legato alla corresponsione degli scatti.

In merito all'art. 56, il Consiglio accoglie positivamente l'intenzione di stabilizzare ricercatori nelle università ed enti di ricerca, ma ritiene insoddisfacente la misura proposta volta ad assumere solo circa 1300 ricercatori di tipo B. Il nostro sistema necessiterebbe di numeri decisamente superiori in tema di reclutamento. Ad oggi, infatti, il rapporto studenti/docenti è di 20 a 1, a fronte di una media europea di 15 a 1, e solo per tornare ai livelli di reclutamento precedenti ai tagli del 2008, sono necessarie 14.000 assunzioni.

Difatti a fronte di 50.000 strutturati, in calo di circa il 20% negli ultimi sette anni, ci sono 5.000 ricercatori a tempo determinato con una media di 6 anni (nelle varie forme) di attività svolta e oltre 15.000 assegnisti di ricerca che svolgono attività stabile, sia riguardo la ricerca sia riguardo la didattica. Per sottrarre dal precariato chi regge le strutture didattiche e di ricerca degli Atenei e per garantire il raggiungimento del numero di docenti strutturati pre-240/2010, il CNSU chiede di bandire un piano pluriennale di reclutamento volto a raggiungere un livello di reclutamento adeguato a sopperire al deficit nel rapporto studenti/docenti.

Ancora più insoddisfacente è la misura prevista per gli Enti di Ricerca, le cui attività sono rette da più di 10.000 precari in attesa di stabilizzazione.

Si esprime parere negativo rispetto alle modalità di ripartizione dei fondi per reclutamento previsti all'articolo 56. La ripartizione secondo i risultati VQR non tiene conto delle necessità dei singoli atenei, delle necessità di reclutamento delle singole aree CUN e degli SSD favorendo se non acuendo le disparità territoriali, come dimostrato anche dalla ripartizione avvenuta nel 2016 degli 861 RtdB previsti nella legge di bilancio attraverso un piano di reclutamento straordinario, e che ha comportato una suddivisione fortemente sbilanciata a favore degli atenei settentrionali (409 unità al Nord, 206 al Centro, 246 al Sud).

Si ritiene inoltre inaccettabile l'assenza di nuove risorse volte ad incrementare il Fondo di Funzionamento Ordinario, ridotto negli ultimi 7 anni di circa il 20%. Il CNSU ritiene necessario un investimento di un miliardo in questo capitolo di bilancio, finalizzando una parte dello stesso al reclutamento. Parte dei finanziamenti per tale misura sono inoltre acquisibili rinunciando ai cd "Dipartimenti di Eccellenza", alle "Cattedre Natta" e attingendo risorse dal cd "tesoretto dell'IIT".

Un aumento dell'FFO potrebbe garantire un'ulteriore riduzione della contribuzione studentesca e l'ampliamento della no tax area.

L'aumento dell'FFO è altresì urgente e necessario per scongiurare l'abuso del sistema di accesso a numero programmato, per via dell'impossibilità di incrementare la docenza e la disponibilità di strutture didattiche. Alla luce dell'ordinanza del TAR del Lazio che ha sospeso il numero chiuso introdotto a Studi Umanistici nell'Università degli Studi di Milano, si ritiene necessario un maggiore finanziamento per superare il sistema di accesso a numero programmato.

Si ritiene che debbano essere previste delle risorse per assicurare un compenso equo e proporzionato per tutti e tre gli anni di tirocinio di formazione iniziale e inserimento nel ruolo di docente, previsto all'interno del nuovo percorso FIT, come indicato nel parere e nella mozione approvati all'unanimità dal Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari nelle adunanze del 9 e 10 marzo 2017 e del 20 e 21 aprile 2017. Si ritiene, infatti, che il compenso previsto sia particolarmente esiguo specialmente per il primo anno di contratto, che a differenza del secondo e terzo anno, è caratterizzato ai sensi dell'art. 9 del D.lgs 59/2017, "da una forte impronta formativa, propedeutica all'acquisizione graduale della funzione docente nell'ambito del secondo e terzo anno di contratto" durante i quali, si possono effettuare le supplenze, stante l'incompatibilità con altre forme di reddito.

Si ritiene che l'importo dell'FFO debba essere adeguato anche tenendo conto dei dati sui partecipanti al FIT trasmessi all'ANS, per rispondere al nuovo fabbisogno degli atenei legato all'offerta dei corsi per il conseguimento dei 24 CFU.

*Il Presidente  
Anna Azzalin*